

Bartosz Szczurowski¹

Pozycja ustrojowa Prezydenta Tureckiej Republiki Cypru Północnego

Słowa kluczowe: państwa nieuznawane, Turecka Republika Cypru Północnego, prezydent, władza wykonawcza

Keywords: non-recognised states, Turkish Republic of Northern Cyprus, president, executive power

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza pozycja ustrojowej Prezydenta Tureckiej Republiki Cypru Północnego (TRCP). TRCP jest zaliczana do tzw. quasi-państw, czy też „państw nieuznawanych”. W pierwszej kolejności zostało zatem omówione pojęcie quasi-państwa, oraz wyjaśniono powody dla których taki byt ustrojowy winien być przedmiotem analizy ze strony doktryny prawa konstytucyjnego. W zasadniczej części artykułu szczegółowo opisano najważniejsze regulacje dotyczące Prezydenta TRCP, takie jak sposób wyboru, odpowiedzialność, oraz jego kompetencje wobec organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Osobne rozważania poświęcono kompetencjom Prezydenta TRCP w zakresie obronności i bezpieczeństwa, których istotny charakter wynika ze skomplikowanej sytuacji prawno-międzynarodowej TRCP. Podjęto również próbę oceny ukształtowanego w Konstytucji TRCP modelu prezydentury, pod kątem możliwości zaklasyfikowania go do jednego z modeli wyróżnianych w doktrynie. Omówiono również kwestię wpływu jaki na rozwiązania ustrojowe TRCP wywierają regulacje konstytucyjne Turcji, która jest dla TRCP tzw. „państwem patronackim”.

¹ Autor jest doktorem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. E-mail: bartosz.szczurowski@gmail.com.

Summary

Position of the President of the Turkish Republic of Northern Cyprus

The subject of this article is an analysis of the position of the President of the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). TRCP is considered as the so-called quasi-state, also referred to as “unrecognized state”. In the first place a notion of a quasi-state was discussed and reasons for which this systemic being must be subject to analysis from the point of view of constitutional law were given. The main part of the article is dedicated to a detailed description of the most important regulations related to TRNC President, such as method of election, responsibility, his competence towards legislative authorities, executive bodies and judiciary units. Separate considerations were intended for competence of TRNC President with regard to defensiveness and security, which are crucial due to complicated legal and international situation of TRNC. Also, an attempt to evaluate the presidency model applicable in TRNC Constitution in terms of classifying it as one of the models distinguished in the doctrine was taken. Besides, the impact of constitutional regulations of Turkey being the so-called “patron state” for TRNC on TRNC systemic solutions was discussed.



I. Wprowadzenie

W nauce jak do tej pory nie wypracowano powszechnie akceptowanej definicji terminu quasi-państwo². Dla celów niniejszego opracowania przyjmuję definicję opracowaną przez M. Kosienkowskiego zgodnie z którą jest to „jednostka geopolityczna, która po pierwsze jest suwerenna w wymiarze materialnym, faktycznie sprawuje więc wyłączną, pełną i samodzielną władzę na swym terytorium, a także jest faktycznie niezależna od innych państw i podmiotów w stosunkach międzynarodowych, jeśli w nich występuje; po drugie nie jest suwerenna w wymiarze formalnym, a więc w świetle prawa międzyna-

² W literaturze przedmiotu zamiennie używane są również m.in. terminy: „państwo w państwie”, państwa *de facto*, państwa *de facto* niepodległego, państwa nieuznanego, subpaństwa, parapaństwa czy też jednostki podobnej do państwa, zob. M. Kosienkowski, *Naddniestrzańska Republika Mołdawska. Determinanty przetrwania*, Toruń 2010, s. 17.

wego podlega jakiemuś państwu, stanowiąc jego integralną część, czego jednak nie uznaje; po trzecie realizuje przynajmniej w wąskim zakresie podstawowe funkcje państwa³”.

Jeśli quasi-państwa sprawują „wyłączną, pełną i samodzielną” władzę na swym terytorium, to oznacza to, iż normy ich prawa konstytucyjnego są rzeczywistym regulatorem normowanych w nich kwestii. Tym samym quasi-państwa z punktu widzenia nauki prawa konstytucyjnego nie różnią się od podmiotów suwerennych w wymiarze formalnym i stąd nie powinny być pomijane w refleksji nauki prawa konstytucyjnego. Oczywiście badania takie jest zasadne wtedy gdy możemy mówić o pewnej stabilności funkcjonowania danej jednostki geopolitycznej suwerennej w wymiarze materialnym⁴. Zgodzić się bowiem należy ze stanowiskiem M. Śmigasiewicza, iż za quasi-państwo nie może być uznana np. Republika Krymu, która po ogłoszeniu swej secesji od Ukrainy funkcjonowała jako niezależny organizm polityczny zaledwie przez kilka dni⁵. W literaturze przedmiotu wskazano, iż jednostka aby móc być uznana za quasi-państwo musi funkcjonować przynajmniej przez okres dwóch lat⁶. Przy tak ujętych kryteriach do grupy istniejących obecnie quasi-państw należałoby zaliczyć m.in. Turecką Republikę Cypru Północnego (istniejącą od 1974 r.), Saharyjską Arabską Republikę Demokratyczną (istniejącą od 1976 r.) Naddniestrzańską Republikę Mołdawską (istniejącą od 1992 r.), Republikę Abchazji (istniejącą od 1999 r.), Republikę Osetii Południowej (istniejącą od 1991 r.), Somaliland (istniejący od 1991 r.)⁷. Należy również wskazać, iż Kosovo i Tajwan również nie są uznawane przez znaczną ilość państw, jednakże ilość podmiotów uznających je jest znacząco większa niż w przypadku jednostek wskazanych w poprzednim zdaniu (Kosowo

³ Ibidem, s. 22.

⁴ M. Kosienkowski, *Quasi-Państwo w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2008, nr 3–4, s. 152 i 154.

⁵ M. Śmigasiewicz, *Uwarunkowania polityczne państw nieuznawanych – casus Tureckiej Republiki Cypru Północnego*, „Przegląd Geopolityczny” 2014, T. 9, s. 186.

⁶ M. Kosienkowski, *Quasi-Państwo w...*, s. 152 i 154.

⁷ Trudno uznać, iż wymóg stabilności funkcjonowania spełniony jest przez jednostki takie jak Republika Ługańska i Republika Doniecka, czy Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie z uwagi na to, iż toczą one obecnie wojnę z innymi państwami i konflikty te czynią ich przetrwanie przez najbliższe dwa lata niepewnym.

zostało uznane przez 112 państw⁸, Tajwan zaś przez 20 państw i Stolicę Apostolską⁹. Z kolei spośród quasi-państw Somaliland, Republika Górskiego Karabachu i Naddniestrzańska Republika Mołdawska nie są uznawane przez jakiekolwiek państwo, Turecką Republikę Cypru Północnego uznaje jedynie Turcja, zaś Republikę Abchazji i Republikę Południowej Osetii uznają Rosja, Nikaragua, Wenezuela i Nauru¹⁰).

Charakterystyczną cechą większości quasi-państw jest ich silny związek z państwami określanymi w literaturze jako „patronackie”¹¹ bądź też „pobratymcze”¹². Jest to często państwo w którym dominująca grupa etniczna jest tą samą która zamieszkuje terytorium quasi-państwa. Grupa ta stanowi z kolei mniejszość etniczną w państwie od którego quasi-państwo ogłosiło secesję. W istocie większość z istniejących obecnie quasi-państw, poza Somalilandem i Saharyjską Arabską Republiką Demokratyczną, posiadają jakieś państwo patronackie. Państwo patronackie udziela wsparcia istnieniu quasi-państw i jest jednym (lub nawet jedynym) z podmiotów, które je uznają na arenie międzynarodowej. Przetrwanie tych jednostek bez owego „patronatu” byłoby zresztą najprawdopodobniej niemożliwe. Wywiera ono również bardzo istotny wpływ na ich politykę wewnętrzną. Wpływ ten jest najczęściej tak znaczny, że za zasadne uznać należy poddawanie w wątpliwość suwerenności wewnętrznej quasi-państw. Podkreślenia wymaga również swoisty „wpływ konstytucyjny” państwa patronackiego. Rozwiązania ustrojowe quasi-państw wykazują bowiem bardzo często podobieństwo do tych funkcjonujących u „patrona”. Przykładem może być tu Konstytucja Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej, która w swej aktualnej wersji w wielu punktach dosłownie powtarza sformułowania Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Podobnie wyraźnie wzorce rosyjskie można zauważyć w Konstytucjach Północnej Osetii, czy Abchazji. Nie oznacza to jednak bynajmniej, iż quasi-państwa nie posiadają własnych, oryginalnych rozwiązań ustrojowych, czego przykładem

⁸ *Countries that have recognized Kosovo as an independent state*, <http://beinkosovo.com/en/countries-that-have-recognized-kosovo-as-an-independent-state> (22.01.2017).

⁹ F. Krause (*Nieistniejące państwa*), <https://poprzecinku.pl/art/nieistniejace-panstwa/174> (22.01.2017).

¹⁰ *List of states with limited recognition*, https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_states_with_limited_recognition (22.01.2017).

¹¹ M. Śmigasiewicz, *Uwarunkowania polityczne państw...*, s. 187.

¹² *Ibidem*, s. 187.

jest m.in. Turecka Republika Cypru Północnego. Ponadto warto w tym miejscu odnotować, iż reformy konstytucyjne dokonane w Republice Górskiego Karabachu w 2017 r. wprowadzające *de facto* prezydencki system rządów, były niejako przeciwieństwem zmian systemu ustrojowego dokonanych w 2016 r. w „patronackiej” Armenii, które generalnie zbliżały system model ustrojowy tego państwa do systemu parlamentarno-gabinetowego.

II. Turecka Republika Cypru Północnego – informacje ogólne

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie omówienie pozycji ustrojowej głowy jednego z państw nieuznawanych – Prezydenta Tureckiej Republiki Cypru Północnego.

Cypr (który był brytyjską kolonią od 1925 r.) uzyskał niepodległość 16 sierpnia 1960 r.¹³ Nie oznaczała ona jednak zakończenia konfliktu pomiędzy zamieszkującymi wyspę społecznościami grecką i turecką. W 1974 r. na wyspie doszło do zamachu stanu przeprowadzonego przez grecką prawicę, a wspieranego przez rządzącą wówczas Grecją juntę tzw. czarnych pułkowników¹⁴. Turcja wykorzystała ten fakt jako pretekst do desantu swych wojsk, uzasadniając go koniecznością ochrony ludności tureckiej. Armia turecka zajęła wówczas ponad 1/3 terytorium Cypru¹⁵. Działania Turcji zostały potępione przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, a społeczność Turków cypryjskich znalazła się w izolacji międzynarodowej. W lutym 1975 r. na obszarze tym proklamowana zostało Federalne Państwo Tureckie Republiki Cypryjskiej. Turcy cypryjscy, przy poparciu Ankary dążyli wówczas do przekształcenia Cypru w federację.

Próby porozumienia pomiędzy dwoma społecznościami Cypru podejmowane po 1975 r. kończyły się niepowodzeniem. 15 listopada 1983 r. Turcy cypryjscy proklamowali jednostronnie utworzenie odrębnego państwa pod nazwą Tureckiej Republiki Cypru Północnego (TRCP)¹⁶. Jak już wspomnia-

¹³ *Konstytucja Republiki Cypryjskiej*, tłum. L. i P. Akritidis, wstęp: P. Osiewicz, Warszawa 2013, s. 17.

¹⁴ Ibidem, s. 19; M. Śmigasiewicz, *Uwarunkowania polityczne państw...*, s. 190.

¹⁵ M. Śmigasiewicz, *Uwarunkowania polityczne państw...*, s. 190.

¹⁶ *Konstytucja Republiki Cypryjskiej...*, s. 19.

no jedynym do dziś państwem które uznało niepodległość TRCP jest Turcja, której wojska nadal stacjonują na terytorium TRCP, będąc w istocie głównym gwarantem jej niepodległości¹⁷. Ankara pozostaje także głównym partnerem gospodarczym TRCP¹⁸.

Wszelkie wysiłki na rzecz zjednoczenia wyspy nie zakończyły się do dnia dzisiejszego sukcesem¹⁹, czego najdobitniejszym wyrazem było niepowodzenie w 2004 r. referendum w sprawie planu zjednoczeniowego zaproponowanego przez ówczesnego Sekretarza Generalnego ONZ Koffiego Annana (został on zaakceptowany w referendum przez Turków cypryjskich lecz odrzuciła go społeczność Greków²⁰).

Konstytucja TRCP²¹ została opracowana w krótkim czasie po ogłoszeniu jej niepodległości i weszła w życie 7 maja 1985 r. po uprzednim zatwierdzeniu jej przez obywateli w referendum²².

III. Wybór Prezydenta Tureckiej Republiki Cypru Północnego

Prezydent TRCP jest wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję (art. 99 ust. 1). Konstytucja TRCP nie zawiera ograniczeń co do liczby kadencji. W dotychczasowej praktyce ustrojowej pierwszy prezydent Rauf Denktaş był wybierany aż czterokrotnie (pełnił go w latach 1985–2000²³). Kolejni Prezydenci pełnili zaś urząd tylko przez jedną kadencję, przegrywając w kolejnych wyborach walkę o reelekcję²⁴.

¹⁷ M. Śmigasiewicz, *Uwarunkowania polityczne państw...*, s. 191.

¹⁸ Ibidem, s. 191 i 196.

¹⁹ *Konstytucja Republiki Cypryjskiej...*, s. 19–29.

²⁰ Ibidem, s. 20.

²¹ *Konstytucja Tureckiej republiki Cypru Północnego z dnia 7 maja 1985 r.*, tekst w j. angielskim dostępny na stronie: <http://www.cypnet.co.uk/ncyprus/main/polsyst/constitution/> (2.04.2017).

²² <http://www.constitutionnet.org/vl/item/constitution-turkish-republic-northern-cyprus> (2.04.2017).

²³ Pełnił on także urząd Prezydenta TRCP w okresie od proklamowania utworzenia TRCP do uchwalenia Konstytucji (1983–1985), zaś wcześniej, w latach 1975–1983, był Prezydentem Federalnego Państwa Tureckiego Republiki Cypryjskiej.

²⁴ Obecny Prezydent -Mustafa Akıncı został wybrany w 2015 r.

Wybrany na urząd Prezydenta może być obywatel TRCP, którego obydwie rodzice są z pochodzenia Turkami i który:

- posiada bierne prawo wyborcze do Zgromadzenia Republiki (jednoizbowego parlamentu), nie został go pozbawiony go prawomocnym wyrokiem sądowym i od co najmniej trzech lat mieszka na Północnym Cyprze,
- posiada wyższe wykształcenie,
- ukończyła co najmniej 35 lat,
- zamieszkuje na Cyprze przez co najmniej 5 lat przed wyborami (art. 99 ust. 1).

Wymagania dotyczące posiadania biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta TRCP nie odbiegają generalnie od tych spotykanych we współczesnych państwach demokratycznych. Specyficzny charakter ma wśród nich wymóg aby obydwie rodzice kandydata byli Turkami. Z uwagi na niepewną sytuację międzynarodową TRCP i konflikt z „grecką” Republiką Cypru umieszczenie takiego wymogu w konstytucji trudno wszakże uznać za zaskoczenie.

Na Prezydenta TRCP wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, siódmego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Na Prezydenta TRCP wybrany zostaje kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów (art. 99 ust. 2). TRCP przyjęła zatem standardowe w państwach demokratycznych rozwiązania dotyczące procedury wyłaniania głowy państwa w wyborach powszechnych.

Należy podkreślić, iż sposób wyboru Prezydenta TRCP przyjęty w Konstytucji z 1983 r. różnił się od funkcjonującego podówczas w Turcji. Prezydenta Turcji, wybierało wówczas bowiem Zgromadzenie Narodowe. Powszechne wybory głowy państwa wprowadziła w tym kraju dopiero nowelizacja konstytucji uchwalona w 2007 r.²⁵, zaś pierwsze takie wybory odbyły się w 2013 r.

Konstytucja TRCP wskazuje, iż Prezydent nie jest związany jakimikolwiek poleceniami ze strony partii do której należy (art. 101). Ponadto zakazuje ona

²⁵ *Konstytucja Republiki Tureckiej*, tłum.: K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işik, Kamila Stanek, Öztürk Emiroğlu, wstęp: T. Leżański, Warszawa 2013, s. 118.

głowie państwa łączenia urzędu z przewodniczeniem partii politycznej. Oznacza to jednak, iż nie zakazuje ona mu być członkiem partii w ogóle. Tym samym nie wydaje się wykluczona sytuacja w której Prezydent nie pełniąc kierowniczych funkcji w swym ugrupowaniu, będzie jednak np. poprzez osobisty autorytet odgrywał istotną rolę w jej działaniach. Rozwiązania Konstytucji TRCP w zakresie przynależności partyjnej prezydenta są mniej restryktywne aniżeli analogiczne postanowienia Konstytucji Turcji, zgodnie z którymi „nowo wybrany Prezydent zrywa związki ze swoją partią” (co ciekawe materia ta w Konstytucji Turcji uregulowana jest także w jej art. 101).

Prezydent TRCP nie może wykonywać żadnej pracy zarobkowej poza swymi obowiązkami urzędowymi. Nie może również podejmować pośrednio lub bezpośrednio, żadnych działań gospodarczych związanych z funkcjonowaniem państwa lub organów władzy publicznej (art. 99 ust. 3).

IV. Funkcje ustrojowe Prezydenta TRCP

W art. 5 Konstytucji TRCP Prezydent został, wraz z Radą Ministrów zaliczony do organów władzy wykonawczej. Ponadto został on wprost określony, jako głowa państwa. Konstytucja wskazuje również, iż reprezentuje on „jedność i integralność” zarówno państwa, jak i wspólnoty Turków cypryjskich (art. 102 ust. 1). Prezydent TRCP ma również zapewniać „przestrzeganie konstytucji, prowadzenie spraw publicznych nieprzerwanie i w uporządkowany sposób oraz ciągłość państwa”(art. 102 ust. 2).Zadania tę są sformułowane dość podobnie do zadań Prezydenta Turcji określonych w art. 104 konstytucji tego państwa. Nie sposób tu wszakże nie odnotować podobieństw do art. 5 Konstytucji Francji z 1958 r., który zresztą służył jako inspiracja dla wielu przepisów określających pozycję ustrojową głowy państwa w tych systemach ustrojowych, w których pozycja ta miała wykraczać poza funkcje czysto reprezentacyjne (w tym także w pewnym stopniu dla art. 126 Konstytucji RP z 1997 r.²⁶). Konstytucja TRCP nie powierza jednak Prezydentowi zadania prowadzenia polityki wewnętrznej lub zagranicznej, pozostawiając je Radzie Ministrów działającej pod przewodnictwem premiera(art. 107 ust. 1 i 2 oraz art. 110 ust. 1–3).

²⁶ B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016, s. 22–23 i s. 28.

Prezydent TRCP sprawuje, Naczelne Dowództwo Sił Zbrojnych, jednak jak zaznacza to konstytucja w art. 102 ust. 3, czyni to „w imieniu Zgromadzenia Republiki”. Przepis ten jest przy tym dosłownym powtórzeniem art. 104 Konstytucji Turcji.

Art. 103 Konstytucji TRCP wprowadza zasadą nieodpowiedzialności politycznej Prezydenta za jego akty urzędowe. Wszystkie te akty muszą jednak być, bez wyjątku, kontrasygnowane przez premiera i właściwego ministra, którzy przez złożenie na nich swego podpisu ponoszą za nie odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Republiki (art. 103 ust. 1). Tym możliwość podejmowania przez Prezydenta TRCP działań sprzecznych z wolą rządu jest radykalnie ograniczona, a jego pozycja ustrojowa będzie zależeć de facto od nieformalnych relacji z większością rządowo-parlamentarną, zwłaszcza od występowania lub nie zjawiska kohabitacji.

V. Zastępstwo Prezydenta TRCP

Urząd Prezydenta TRCP może ulec opróżnieniu przed upływem kadencji na skutek śmierci, na skutek niewykonywania urzędu z innych przyczyn niż czasowa niemożność sprawowania obowiązków, jak również jeżeli Prezydent złoży pisemną rezygnację z urzędu na ręce Prezesa Sądu Najwyższego (art. 104 ust. 1). Rezygnacja ta nie wymaga przyjęcia przez jakikolwiek inny organ.

Jeżeli Rada Ministrów uzna, iż Prezydent TRCP nie jest w stanie pełnić swych obowiązków na skutek stanu zdrowia, powiadamia o tym Prezesa Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy, który orzeka wówczas jako Sąd Konstytucyjny, rozstrzyga czy Prezydent jest istotnie trwale niezdolny do wykonywania swych obowiązków. Jeżeli uzna, iż taka trwała niemożność ma miejsce urząd prezydencki zostaje opróżniony (art. 104 ust. 2). Rozstrzyganie przedmiotowej kwestii przez organ sądowy stanowi niewątpliwie zabezpieczenie przed ryzykiem podjęcia przez Radę Ministrów nieuzasadnionej próby usunięcia Prezydenta z urzędu z przyczyn natury politycznej.

W każdym przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta TRCP przedterminowe wybory prezydenckie muszą się odbyć nie później niż 45 dni od dnia opróżnienia (art. 104 ust. 2).

Jeżeli Prezydent TRCP nie może przejściowo wykonywać swych obowiązków (konstytucja jako możliwe przyczyny takiego stanu rzeczy wymienia chorobę, lub podróż zagraniczną – nie jest to jednak katalog zamknięty), jak również w wypadku opróżnienia urzędu przed upływem kadencji, wówczas Przewodniczący Zgromadzenia Republiki wykonuje przejściowo obowiązki Prezydenta (art. 105 ust. 1). Sprawuje on to zastępstwo do czasu gdy urzędujący Prezydent ponownie będzie w stanie podjąć swe obowiązki, lub do momentu wyboru nowego Prezydenta. Odnotować warto, że konstytucja TRCP wskazuje „wybór” jako moment końcowy zastępstwa głowy państwa wykonywanego przez przewodniczącego parlamentu, podczas gdy powinno ono kończyć się dopiero z chwilą objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta. Podobną „usterkę” zawiera zresztą także art. 131 ust. 2 obecnie obowiązującej Konstytucji RP²⁷. Przewodniczący parlamentu zastępując Prezydenta Republiki nie może skrócić kadencji Zgromadzenia Republiki, ani zarządzić przedterminowych wyborów do tego organu, jak również zarządzić referendum w sprawie przedterminowych wyborów do Zgromadzenia (art. 105 ust. 2 – ponownie można tu dostrzec analogię do rozwiązań polskich, zgodnie bowiem z art. 131 ust. 4 Konstytucji RP osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu). Jak się wydaje motywem przemawiającym za takim ograniczeniem jest niedopuszczenie aby przewodniczący Zgromadzenia podejmował rozstrzygnięcia decydujące o losach izby której przewodniczy. Zaznaczyć przy tym należy, iż Konstytucja Turcji nie przewiduje wyłączenia wykonywania jakichkolwiek kompetencji prezydenckich przez sprawującego zastępstwo głowy państwa Przewodniczącego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji.

W dotychczasowej praktyce ustrojowej TRCP nie doszło do opróżnienia urzędu prezydenta przed upływem kadencji. Nie miała również miejsce sytuacja czasowej niemożności wykonywania przez prezydenta jego funkcji i sprawowania jego zastępstwa przez Przewodniczącego Zgromadzenia Republiki.

²⁷ M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 84–85.

VI. Prezydent TRCP a władza ustawodawcza

Jednoizbowy parlament TRCP – Zgromadzenie Republiki obraduje w systemie sesyjnym. Prezydent może wystąpić o zwołanie sesji nadzwyczajnej i takie żądanie jest dla Zgromadzenia bezwzględnie wiążące (art. 81 ust. 6).

Ustawy uchwalone przez Zgromadzenie Republiki są przesyłane Prezydentowi, który w ciągu 15 dni winien zarządzić ich opublikowanie w dzienniku urzędowym (art. 94 ust. 1 zd. 1). Może on jednak, w tym terminie, zwrócić ustawę Zgromadzeniu z umotywowanym wnioskiem o jej ponowne rozpatrzenie. Prezydent musi zatem przedstawić parlamentowi motywy jakimi kierował się podejmując taką decyzję. Konstytucja nie ogranicza przy tym prezydenta jeśli chodzi o przesłanki skorzystania z prawa weta zawieszającego, wskazuje bowiem jedynie, iż może on to uczynić gdy uważa ustawę za „niewłaściwą do publikacji” (art. 94 ust. 1 zd. 2). Tym samym może on podnieść wobec ustawy zarzuty jakiegokolwiek rodzaju. Z uwagi na istnienie odrębnej procedury prewencyjnej kontroli konstytucyjności (omówionej poniżej), uruchamianej na wniosek prezydenta, która to procedura przewiduje także udział Zgromadzenia Narodowego wydaje się jednak, iż weto nie powinno być motywowane zarzutem sprzeczności ustawy z konstytucją. Należy jednak zauważyć, iż w sytuacji w której złożenie weta warunkowane jest uprzednią koniecznością kontrasygnowania takiego aktu urzędowego przez premiera i właściwego ministra, w praktyce niemożliwe wydaje się zakwestionowanie przez Prezydenta TRCP ustawy która była popierana przez rząd. Sytuacja zaś w której parlament uchwaliłby ustawę wbrew woli Rady Ministrów jest w praktyce mało prawdopodobna.

Przy rozpatrywaniu ustawy zwróconej przez Prezydenta w trybie art. 94 ust. 1, Zgromadzenie może uchwalić ponownie ustawę większością ogólnej liczby swych członków (art. 94 ust. 2). Należy podkreślić, iż przy rozpatrywaniu weta parlament może, wprowadzić do ustawy poprawki – choć konstytucja nie określa tego *expressis verbis*, należy uznać, iż mogą one dotyczyć jedynie tych regulacji które zakwestionował prezydent w uzasadnieniu złożenia weta (art. 94 ust. 2). Co istotne wprowadzenie tych poprawek jest dopuszczalne mimo, że (w przeciwieństwie do np. Konstytucji Turcji) weto Prezydenta TRCP nie może mieć charakteru częściowego. Jeżeli parlament uchwali ponownie ustawę zarówno bez zmian, jak i z wprowadzeniem do niej poprawek

wówczas Prezydent jest obowiązany dokonać jej ogłoszenia (w Turcji w razie wprowadzenia poprawek przy rozpatrywaniu weta Prezydent może ponownie zwrócić ustawę do parlamentu).

Artykuł 92 ust. 7 konstytucji stanowi, iż ustawa budżetowa jest ogłaszana przez Prezydenta w dzienniku urzędowym w ciągu 10 dni od jej uchwalenia. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 94. Ponieważ nie wspomina on o możliwości zastosowania weta zawieszającego w stosunku do budżetu, to uznać należy, iż w tym przypadku kompetencja ta Prezydentowi TRCP nie przysługuje (ponownie warto tu zauważyć analogię do rozwiązań polskich, gdyż art. 224 ust. 1 zd.2 Konstytucji RP wyłącza złożenie przez Prezydenta weta do ustawy budżetowej).

Prezydent TRCP, na wniosek Rady Ministrów, może zarządzić przeprowadzenie w referendum zatwierdzającego w sprawie ustawy uchwalonej przez parlament i przedłożonej mu w celu dokonania jej publikacji (art. 94 ust. 3). Ponieważ może on skorzystać z tej kompetencji w okresie 15 dni, które przysługują mu na dokonanie publikacji, należy uznać iż zarządzenie referendum wyklucza możliwość zastosowania weta zawieszającego, lub wystąpienia z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją.

Należy podkreślić, iż decyzja w sprawie przeprowadzenia referendum w przedmiocie ustawy już uchwalonej przez parlament jest warunkowana uprzednim złożeniem odpowiedniego wniosku przez rząd. Prezydent TRCP nie ma zaś prawnych instrumentów aby wymóc na drugim organie władzy wykonawczej tego rodzaju działanie. Jednakże w razie złożenia przez rząd takiego wniosku Prezydent nie jest zobligowany do akceptacji takiej propozycji i w pełni samodzielnie rozstrzyga czy materia regulowana przez tę ustawę jest na tyle doniosła, iż wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia przez obywateli w głosowaniu powszechnym. W dotychczasowej praktyce ustrojowej Prezydent nie zdecydował się jednak na skorzystanie z omawianej kompetencji.

Prezydent przed ogłoszeniem w dzienniku urzędowym ustawy, lub też uchwały Zgromadzenia, która podlega takiemu ogłoszeniu, a której zgodność z Konstytucją podlega badaniu, może skierować do Sądu Najwyższego, który wówczas działa jako Sąd Konstytucyjny, wniosek o zbadanie czy akty te nie są sprzeczne z Konstytucją (art. 146 ust. 1). Należy podkreślić, iż głowa państwa jest jedynym podmiotem, któremu Konstytucja TRCP przy-

znaje kompetencję do uruchomienia procedury prewencyjnej kontroli konstytucyjności (Kompetencja taka nie przysługuje obecnie Prezydentowi Turcji). W przypadku ustawy może on to uczynić w ciągu 15 dni (art. 94 ust. 4), zaś w przypadku uchwał Zgromadzenia w ciągu 10 dni od przedstawienia mu ich w celu jej ogłoszenia (art. 95 ust. 1 w zw. z art. 146 ust. 1 – tyle bowiem czasu ma on na ogłoszenie tych uchwał w dzienniku urzędowym). Sąd Konstytucyjny rozstrzyga w przedmiocie takiego wniosku w ciągu 45 dni – wydając opinię. Jeżeli w opinii tej stwierdzi niekonstytucyjność danego aktu wówczas Prezydent nie może zarządzić jego ogłoszenia, lecz odsyła go do Zgromadzenia Republiki (art. 146 ust. 3). Konstytucja nie reguluje dalszego postępowania Zgromadzenia z tak odesłanym aktem, jednakże wyraźnie wyłącza wykorzystanie w tym przypadku procedury stosowanej przy rozpatrywaniu weta ustawodawczego (art. 146 ust. 4). Takie wyłączenie przemawia za wcześniej postawioną tezą, iż zarzut sprzeczności ustawy z Konstytucją nie powinien być przedmiotem weta ustawodawczego unormowanego w art. 94.

Prezydentowi przysługuje także kompetencja do uruchomienia kontroli konstytucyjności ustaw, innych aktów normatywnych, uchwał Zgromadzenia oraz jego regulaminu które weszły już w życie – jednakże do złożenia tego rodzaju wniosku uprawnione są także inne podmioty (art. 147 ust. 1). Należy wszakże podkreślić, iż z kompetencji tej Prezydent TRCP może skorzystać jedynie w ciągu 90 dni od publikacji danego aktu w dzienniku urzędowym (art. 147 ust. 2).

Kompetencje Prezydenta w zakresie postępowania ustawodawczego potencjalnie dają mu szerokie możliwości wpływu na kształt stanowionego w TRCP prawa. Jednakże po raz kolejny przypomnieć należy, iż skorzystanie z tych instrumentów uzależnione jest od woli premiera i właściwego ministra, udzielających kontrasygnaty. Tego rodzaju rozwiązanie musi budzić wątpliwości w szczególności jeśli chodzi prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustaw. Skoro Prezydent jest jedynym podmiotem, który może uruchomić tę procedurę i nie dopuścić przez to do wejścia w życie niekonstytucyjnej ustawy, uchwalonej już przez parlament, to skorzystanie przezeń z tej kompetencji nie powinno być ograniczane wymogiem uzyskania zgody innego organu, zwłaszcza rządu, który może z politycznych powodów, być zainteresowany z zablokowaniu takiego posunięcia głowy państwa.

Jeżeli w ciągu 60 dni od dymisji poprzedniej Rady Ministrów Zgromadzenie Republiki nie uchwali wotum zaufania nowemu rządowi Prezydent może skrócić kadencję Zgromadzenia i zarządzić przedterminowe wybory parlamentarne (art. 88. ust. 2). Może on zarządzić takie przedterminowe wybory również wówczas gdy Rada Ministrów trzykrotnie w okresie jednego roku zostanie zmuszona do poddania się do dymisji na skutek otrzymania wotum nieufności lub nieuzyskania wotum zaufania, niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy (art. 88 ust. 3). W dotychczasowej praktyce ustrojowej TRCP przedterminowe wybory parlamentarne nie są rzadkością, szczególnie w ostatnim okresie – miały bowiem miejsce kolejno w 2005 r., w 2009 r. i w 2013 r. Jednakże zawsze były one zarządzane na mocy stosownej uchwały samego Zgromadzenia Republiki, nie zaś decyzją prezydenta. Zaznaczyć trzeba, iż w Turcji jakkolwiek Prezydentowi również przysługuje kompetencja do zarządzania przedterminowych wyborów parlamentarnych to jednak warunki skorzystania z niej są odmiennie niż w TRCP (m.in. przesłanką do zarządzania przedterminowych wyborów w Turcji nie jest trzykrotne wyrażenie rządowi w ciągu roku wotum nieufności).

Szczególną instytucją prawa konstytucyjnego TRCP jest możliwość zarządzania przez prezydenta referendum w sprawie rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych. Może on to uczynić jeśli zostaną spełnione, omówione w akapicie powyżej, przesłanki do zarządzania przez niego takich wyborów i jeśli uważa on uprzednie przeprowadzenie takiego referendum za konieczne (art. 88 ust. 4). Nie sposób jednak nie zwrócić uwagi czy racjonalne jest zarządzanie głosowania ludowego którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie jedynie kwestii czy w najbliższym czasie obywatele mają po raz kolejny „udać się do urn” tyle, że w innym celu. W dotychczasowej praktyce ustrojowej Prezydent TRCP nie zdecydował się jednak na skorzystanie z omawianej w niniejszym akapicie kompetencji. Należy także zaznaczyć, iż ewentualnie odrzucenie w referendum wniosku prezydenta o przeprowadzenie przedterminowych wyborów do Zgromadzenia Republiki nie rodzi dla Prezydenta żadnych negatywnych skutków prawnych, podczas gdy np. na Łotwie odrzucenie przez obywateli tego rodzaju propozycji Prezydenta, skutkuje odwołaniem go z urzędu²⁸.

²⁸ Art. 48 Konstytucji Łotwy – zob. *Konstytucje państw Unii Europejskiej (Stan prawny na dzień 1 lipca 2011 r.)*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

Prezydent TRCP w razie zaistnienia tego rodzaju kryzysów (jakimi niewątpliwie są niemożność sformowania nowego rządu przez okres dwóch miesięcy, czy też 3 dymisje gabinetu w okresie jednego roku) działa jako stabilizator ustroju państwa, a zatem piastun tzw. władzy neutralnej²⁹. Musi on bowiem samodzielnie rozstrzygnąć czy funkcjonujący obecnie parlament ma szansę na wyłonienie stabilnie działającej Rady Ministrów, czy też jedynym sposobem przywrócenia normalnego funkcjonowania mechanizmów ustrojowych jest odwołanie się do woli wyborców. Decyzja prezydenta o skróceniu kadencji Zgromadzenia Republiki, zarządzeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych, oraz o rozpisaniu referendum w sprawie takich wyborów, ma zawsze charakter fakultatywny. Głowa państwa przed dokonaniem stosownego aktu zobowiązana zwrócić się o opinię do: Przewodniczącego Zgromadzenia, Rady Ministrów, oraz szefów partii politycznych reprezentowanych w Zgromadzeniu (art. 88 ust. 5). Opinie te nie mają wiążącego charakteru, jednakże akt o skróceniu kadencji Zgromadzenia musi także uzyskać kontrasygnatę ze strony premiera. Takie rozwiązanie stawia samodzielność Prezydenta w podjęciu tej decyzji pod dużym znakiem zapytania. Rząd zagrożony ewentualną porażką w przyspieszonych wyborach może bowiem nie być skłonny do wyrażenia zgody na ich przeprowadzenie.

Decyzja prezydenta o skróceniu kadencji Zgromadzenia Republiki, zarządzeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych, oraz o rozpisaniu referendum w sprawie takich wyborów, ma zawsze charakter fakultatywny. Głowa państwa przed dokonaniem stosownego aktu zobowiązana zwrócić się o opinię do: Przewodniczącego Zgromadzenia, Rady Ministrów, oraz szefów partii politycznych reprezentowanych w Zgromadzeniu (art. 88 ust. 5). Opinie te nie mają wiążącego charakteru, jednakże akt o skróceniu kadencji Zgromadzenia musi także uzyskać kontrasygnatę ze strony premiera. Takie rozwiązanie stawia samodzielność Prezydenta w podjęciu tej decyzji pod dużym znakiem zapytania. Rząd zagrożony ewentualną porażką w przyspieszonych wyborach może bowiem nie być skłonny do wyrażenia zgody na ich przeprowadzenie, choć oczywiście. Tym samym skuteczność działań arbitrażowych Prezydenta TRCP zależy od konkretnych okoliczności politycznych (przyczyny kryzysu parlamentarnego, relacje prezydenta z większością parlamentarno-rządową, osobisty autorytet aktualnego piastuna urzędu prezydenckiego).

²⁹ K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 349.

VII. Prezydent TRCP a władza wykonawcza

Konstytucja TRCP przewiduje, iż głowa państwa powierza misję formowania nowego rządu liderowi frakcji parlamentarnej lub deputowanemu, co do których istnieje „duże prawdopodobieństwo”, iż doprowadzi on do powołania Rady Ministrów, która następnie uzyska wotum zaufania (art. 106 ust. 2). Osoba ta spełnić ma zatem rolę analogiczną jak „formator”, który występuje m.in. w praktyce ustrojowej Holandii³⁰ i Belgii³¹. Formator w TRCP musi doprowadzić do skompletowania składu nowego rządu w ciągu 15 dni od powierzenia mu tego zadania (art. 106 ust. 2). Jeśli nie uda mu się tego osiągnąć musi zrezygnować ze swej misji. Prezydent może jednak wówczas powierzyć jej realizację innej osobie. Co istotnie Konstytucja nie przewiduje, iż niepowołanie Rady Ministrów dysponującej zaufaniem parlamentu po upływie określonego okresu powoduje obligatoryjne rozwiązanie Zgromadzenia Republiki i przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych. Takie wybory mogą się w takiej sytuacji odbyć gdy wotum zaufania nie zostanie udzielone w ciągu 60 dni od dymisji poprzedniej Rady Ministrów (art. 88 ust. 2) jest to jednak, jak już uprzednio zaznaczono, zawsze rozwiązanie fakultatywne.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż „formator” rządu w TRCP nie musi (podobnie jak to ma miejsce w Belgii³² i w Holandii³³) objąć stanowiska Prezesa Rady Ministrów, choć nie jest to wykluczone. Jeżeli misja „formatora” zakończy się sukcesem Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów (wyłącznie spośród deputowanych do Zgromadzenia Republiki – art. 106 ust. 1), a następnie, na jego wniosek, ministrów (wyłącznie spośród deputowanych lub osób mających bierne prawo wyborcze do Zgromadzenia art. 106 ust. 4). Prezydent nie może zatem powołać w skład rządu osoby nie wskazanej przez premiera. Tak powołana Rada Ministrów musi następnie uzyskać wotum zaufania od Zgromadzenia Republiki, które udziela go bezwzględną większością głosów w obecności ponad połowy ogólnej liczby deputowanych (art. 109 ust. 2 w zw. z art. 81 ust. 5).

³⁰ A. Głowacki, *System Konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003, s. 23–24.

³¹ Idem, *System Konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997, s. 38.

³² Ibidem, s. 38.

³³ Idem, *System Konstytucyjny Holandii...*s. 24.

Wymóg uzyskania przez nowo powołaną Radę Ministrów wotum zaufania, jak również obowiązek powierzenia stanowiska premiera osobie, która daje „duże prawdopodobieństwo”, uzyskania inwestytury parlamentarnej, oznacza, iż zakres swobody Prezydenta TRCP w formowaniu rządu jest w istocie uzależniony od układu sił w parlamencie oraz od relacji aktualnego piastuna urzędu prezydenckiego z większością parlamentarną. Jeżeli w Zgromadzeniu Republiki ukształtowała się stabilna większość zdolna do wyłonienia nowej Rady Ministrów, głowa państwa nie ma prawnych możliwości narzucenia parlamentowi swego kandydata na premiera, bądź też do narzucenia premierowi swego stanowiska w sprawie obsady stanowisk poszczególnych ministrów. Rola prezydenta może być w takim przypadku ograniczona do pozycji tzw. „notariusza republiki”³⁴, zwłaszcza w sytuacji gdy wywodzi się on z innego obozu politycznego niż aktualna większość parlamentarna, czyli w razie zaistnienia tzw. koabitacji. Natomiast jeśli prezydent jest politycznie bliski aktualnej większości parlamentarnej wówczas jego możliwość wpływu na wskazane wyżej kwestie zależy od osobistego autorytetu jaki posiada on w tworzącym ją ugrupowaniu, lub ugrupowaniach. Praktyka konstytucyjna TRCP potwierdza, iż to układ sił w parlamencie jest decydujący dla procesu formowania rządu. W 1994 r., w 2004 r., w 2013 r. (dwukrotnie) i w 2015 r. urzędujący prezydenci, wywodzący się z Partii Jedności Narodowej powoływali bowiem na stanowisko premiera polityków partii opozycyjnych wobec ich macierzystego ugrupowania – albowiem partie te dysponowały większością głosów w Zgromadzeniu Republiki³⁵.

Aprobaty Prezydenta TRCP wymaga propozycja premiera w zakresie wydania dekretu o utworzeniu i zniesieniu ministerstwa (art. 108 ust. 1).

Do kompetencji Prezydenta TRPC wobec rządu należy także odwoływanie ministrów z pełnionej funkcji. Takie odwołanie może jednak nastąpić jedynie na wniosek premiera (art. 106 ust. 3). Wydaje się przy tym, iż szef rządu nie powinien być w żadnym wypadku zmuszany do współpracy z osobą do której utracił zaufanie, zwłaszcza że Konstytucja jednoznacznie stano-

³⁴ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 34; K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 358.

³⁵ W wyborach w 1993 r. Partia Jedności Narodowej uzyskała wprawdzie najwięcej głosów, ale koalicję rządową dysponującą większością w Zgromadzeniu Republiki utworzyły po wyborach Partia Demokratyczna i Turecka Partia Republikańska.

wi, iż ministrowie za swe działania odpowiadają przed premierem (art. 110 ust. 1) Tym samym uznać należy, iż Prezydent nie może odmówić premierowi uwzględnienia wniosku o odwołanie ministra.

Prezydent z własnej inicjatywy, lub na wniosek premiera może przewodniczyć posiedzeniu Rady Ministrów jednakże nie ma on wówczas prawa udziału w głosowaniu (art. 107 ust. 4). Jeżeli Prezydent sam zgłosi chęć udziału w posiedzeniu to szef rządu nie może odmówić takiemu żądaniu. Warto podkreślić, iż rząd obradujący pod przewodnictwem Prezydenta może (w przeciwieństwie do np. instytucji polskiej Rady Gabinetowej) wykonywać wszystkie swe kompetencje.

Należy podkreślić, że Rada Ministrów TRCP nie ponosi odpowiedzialności politycznej przez Prezydentem i tym samym nie ma on prawnych możliwości zmuszenia rządu do dymisji. Rząd nie ma prawnego obowiązku poddania się do dymisji po objęciu urzędu przez nowego Prezydenta po wyborze, jak również nie doszło w praktyce ustrojowej do ukształtowania się zwyczaju ustrojowego składania takiej dymisji. W przypadkach w których konstytucja obliguje Prezesa Radę Ministrów do złożenia dymisji, składa on ją na ręce głowy państwa (art. 109 ust. 6).

VIII. Prezydent TRCP a władza sądownicza i organy kontrolujące

Prezydent powołuje jednego członka Najwyższej Rady Sądownictwa (art. 141 ust. 1 lit. b). Co istotniejsze obsadzenie stanowisk Prezesa i wszystkich Sędziów Sądu Najwyższego wymaga zatwierdzenia kandydatur przez głowę państwa (art. 141 ust. 6). Konstytucja nie reguluje wprost kto wysuwa kandydatury pozostawiając tą kwestię do uregulowania w drodze ustawy. Zatwierdzenie kandydatur jest w pełni dyskrecjonalną decyzją Prezydenta albowiem konstytucja nie ogranicza go w jakikolwiek sposób co do przesłanek odmowy wyrażenia zgody na powołanie danego kandydata.

Decydując o obsadzie personalnej Sądu Najwyższego Prezydent ma także wpływ na obsadę także sądu konstytucyjnego, gdyż w TRCP Sąd Najwyższy pełni rolę takiego sądu. Jest to odmienna regulacja niż funkcjonująca w Turcji, gdzie Sąd Kasacyjny, będący najwyższym organem sądowym, oraz Trybunał Konstytucyjny stanowią odrębne organy. Prezydent w Tur-

cji powołuje zaś 14 spośród 17 członków Trybunału Konstytucyjnego, nie mając jednocześnie jakiegokolwiek wpływu na obsadę Sądu Kasacyjnego. Rozwiązanie polegające na przyznaniu Prezydentowi TRCP tak istotnego wpływu na obsadę Sądu Najwyższego musi budzić wątpliwości gdyż to właśnie Sąd Najwyższy orzeka o odpowiedzialności głowy państwa Turków Cypryjskich za zdradę stanu.

Prezydent TRCP, jak to już wyżej zaznaczono może inicjować postępowanie przed Sądem Najwyższym, działającym jako sąd konstytucyjny, w przedmiocie kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych.

Prezydent może również skierować do Sądu Najwyższego, działającego jako Sąd Konstytucyjny, wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy nim a innym organem państwowym (art. 145 ust. 1 w zw. z ust. 3).

Istotną z punktu widzenia ochrony praw człowieka i obywatela kompetencją Prezydenta TRCP jest powoływanie przez niego, za zgodą Zgromadzenia Republiki, Wysokiego Kontrolera Administracji (Ombudsmana) którego zadaniem jest kontrola zgodności działań administracji z prawem i orzeczeniami sądów (art. 114 ust. 1).

IX. Uprawnienia Prezydenta TRCP w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa

Prezydent TRCP przewodniczy Radzie Bezpieczeństwa Republiki (art. 111 ust. 1). Rada ta przedstawia Radzie Ministrów swoje stanowisko odnośnie zapewnienia niezbędnych warunków dla ustalenia oraz wykonywania polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego (art. 111 ust. 2). Uchwały Rady Bezpieczeństwa Narodowego dotyczących środków uznanych przez nią za konieczne dla zachowania istnienia i niepodległości państwa, integralności i niepodzielności państwa z jego terytorium i narodem, oraz pokoju i bezpieczeństwa społecznego są rozpatrywane przez Radę Ministrów w pierwszej kolejności (art. 111 ust. 2 – takiego obowiązku nie ma Rada Ministrów Turcji w stosunku uchwał Rady Bezpieczeństwa tego państwa). Należy zwrócić uwagę, iż pozostałymi członkami Rady Bezpieczeństwa Republiki są premier, ministrowie: spraw wewnętrznych obrony i spraw zagranicznych oraz dowódca Sił Zbrojnych i dowódca Policji. Tym samym, w sytuacji ewentualnej ko-

abitacji, samo przewodnictwo w Radzie nie gwarantuje jeszcze Prezydentowi przeforsowania swych propozycji określonych rozwiązań.

Zgodnie z Konstytucją TRCP kompetencja do ogłaszania stanu wojny przysługuje Zgromadzeniu Republiki (art. 92 ust. 1). Jednakże w przypadku nagłej zbrojnej agresji na kraj, jeśli nie jest możliwe zwołanie parlamentu, a konieczne jest natychmiastowe podjęcie decyzji o użyciu Sił Zbrojnych, decyzję tę może wydać Prezydent Republiki. Musi on jednak przedłożyć ją do wiadomości parlamentu. Zgromadzenie zbiera się najszybciej jak to będzie możliwe i podejmuje dalsze, niezbędne w omawianej sytuacji, środki (art. 92 ust. 2).

Prezydent powołuje Dowódcę Sił Zbrojnych na wniosek Ministra Obrony, złożony po uprzednim zaakceptowaniu go przez Radę Ministrów. Nie może on zatem powołać na to stanowisko osoby, która nie posiada poparcia większości parlamentarno-rządowej, a zakres jego swobody sprowadza się do akceptacji lub odrzucenia przedstawionego mu kandydata.

Dowódca Sił Zbrojnych w razie wojny pełni obowiązki Naczelnego Wodza, jednak czyni to „w imieniu Prezydenta”. Podkreślić trzeba, iż obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa narodowego oraz przygotowania Sił Zbrojnych do obrony kraju spoczywa nie na głowie państwa lecz na Radzie Ministrów (art. 117 ust. 2). Tym samym stwierdzić wypada, iż do Prezydenta TRCP nie należy decydujący głos w zakresie ustalania kierunku bieżącej polityki obronnej.

W przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, epidemii niebezpiecznych chorób lub głębokiego kryzysu gospodarczego, Rada Ministrów może, na części albo na całym terytorium państwa, zarządzić wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Posiedzeniu Rady na którym podejmowana jest taka decyzja musi przewodniczyć Prezydent (art. 124).

W przypadku wystąpienia poważnych oznak rozprzestrzeniania się aktów przemocy mających na celu obalenie demokratycznego porządku ustanowionego mocą Konstytucji lub podstawowych praw i wolności oraz w przypadku poważnego naruszenia porządku publicznego, Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Republiki, po zasięgnięciu opinii Rady Bezpieczeństwa Narodowego, może zarządzić wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na części albo na całym terytorium państwa na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy (art. 125).

Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta, po zasięgnięciu opinii Rady Bezpieczeństwa Narodowego może również zarządzić wprowadzenie stanu wyjątkowego na czas nie dłuższy niż sześć miesięcy na części albo na całym terytorium państwa w przypadku:

- rozprzestrzeniania się aktów przemocy, których skutki mogą być bardziej niebezpieczne niż działania będące następstwem wprowadzenia stanu wyjątkowego i które mają na celu obalenie demokratycznego porządku lub podstawowych praw i wolności ustanowionych mocą Konstytucji,
- wojny, zaistnienia sytuacji prowadzących do wojny, powstania, rozprzestrzenienia się silnych buntów, w trakcie których stosowana jest przemoc, skierowanych przeciwko ojczyźnie i Republice,
- w przypadku rozprzestrzeniania się zewnętrznych lub wewnętrznych aktów przemocy, które zagrażają nierozzerwalnej jedności państwa z jego terytorium i narodem (art. 127 ust. 1).

W czasie trwania stanu nadzwyczajnego lub stanu wyjątkowego Rada Ministrów zebrana pod przewodnictwem Prezydenta Republiki może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy w sprawach związanych z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego lub stanu wyjątkowego. Dekrety te obowiązują przez cały czas trwania stanu nadzwyczajnego lub stanu wyjątkowego, o ile nie zostaną uchylone uchwałą Zgromadzenia Republiki podjętą większością ogólnej liczby deputowanych (art. 128 ust. 1).

Wydaje się, iż w omawianych przypadkach Prezydent posiada prawo głosu na posiedzeniu Rady Ministrów, gdyż konstytucja wyłącza taką możliwość tylko gdy Prezydent przewodniczy takim posiedzeniom z własnej inicjatywy, lub na wniosek premiera. Jeśli zaś przedmiotem posiedzenia jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, stanu wyjątkowego, lub wydanie dekretu z mocą ustawy, sprawuje on to przewodnictwo z mocy samego prawa. Jednakże głos Prezydenta przy podejmowaniu takich decyzji nie jest w żaden sposób „uprzywilejowany”, jeśli zatem większość członków Rady Ministrów będzie mieć odmienne zdanie, będzie musiał on się podporządkować ich woli.

Należy zwrócić uwagę, iż regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych i kompetencji Prezydenta TRCP są dosłownym powtórzeniem analogicznych regulacji Konstytucji Turcji.

X. Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta TRCP

Prezydent TRCP może zostać postawiony w stan oskarżenia uchwałą Zgromadzenia Republiki, jednak może to mieć miejsce jedynie w wypadku popełnienia przez niego „zdrady stanu” (art. 103 ust. 2). Odpowiednią uchwałą Zgromadzenie może podjąć większością 2/3 głosów ogólnej liczby swych członków (art. 103 ust. 2). Jeżeli uchwała zostanie podjęta sprawowanie przez Prezydenta urzędu ulega zawieszeniu. Prezydent jest sądzony przez Sąd Najwyższy (art. 103 ust. 3 w zw. z art. 144 ust. 2). Uznanie przez Sąd Najwyższy oskarżenia za uzasadnione oznacza złożenie głowy państwa z urzędu (art. 103 ust. 4).

Konstytucja nie definiuje pojęcia „zdrady stanu”. Wydaje się jednak, iż można uznać, iż nie chodzi tu o każde naruszenie ustawy zasadniczej, lecz o akty działania na szkodę TRCP takie jak szpiegostwo na rzecz innego państwa, lub dążenie do obalenia porządku konstytucyjnego. Oczywiście wykładni tego pojęcia będzie dokonywać każdorazowo Zgromadzenie Republiki podejmując uchwałę o postawieniu w stan oskarżenia, a następnie Sąd Najwyższy w czasie procesu Prezydenta. Wysoki próg większości głosów wymagany do podjęcia przed parlament uchwały, oraz udział SN w tym procesie wydają się stanowić wystarczające zabezpieczenie przed próbą pozbawienia Prezydenta TRCP urzędu z przyczyn politycznych. Z drugiej jednak strony wspomniana już okoliczność, iż Prezydent decyduje o składzie SN, może budzić wątpliwości o bezstronność Sądu w takim postępowaniu.

XI. Podsumowanie

Omawiając pozycję ustrojową Prezydenta TRCP nie sposób nie dostrzec, iż wiele rozwiązań dotyczących tego organu stanowi kopię postanowień Konstytucji Turcji z 1982 r. Jednakże nie jest to naśladownictwo bezwarunkowe, o czym świadczy choćby fakt iż w Konstytucji TRCP już w chwili jej przyjęcia 1983 r. przyjęto obsadzenie urzędu głowy państwa w wyborach powszechnych, co w Turcji jak już wspomniałem nastąpiło dopiero ponad w ćwierć wieku później oraz, iż Prezydent Turcji nie dysponuje kompetencją do uruchamiania procedury prewencyjnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych.

Analiza kompetencji Prezydenta TRCP prowadzi do wniosku, iż nie jest on podmiotem prowadzącym politykę tego państwa. Zadanie to należy do Rządu TRCP – na powoływanie i funkcjonowanie którego głowa państwa ma ograniczony wpływ, albowiem decydujący jest tu układ sił politycznych w Zgromadzeniu Republiki. Niewątpliwie jednak pozycja ustrojowa Prezydenta Cypru Północnego wykracza poza sprawowanie funkcji czysto reprezentacyjnych. Jakkolwiek nie zostało to wyrażone wprost w tekście Konstytucji z 1983 r. to jednak w moim przekonaniu zasadne jest twierdzenie, iż intencją ustrojodawcy było powierzenie Prezydentowi TRCP funkcji arbitrażu politycznego. Samo pojęcie arbitrażu politycznego głowy państwa nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w doktrynie prawa konstytucyjnego³⁶. Można jednak wyróżnić dwa kluczowe elementy tej funkcji. Pierwszym z nich jest powierzenie prezydentowi lub monarche zadania ochrony naczelných dla państwa wartości (takich jak suwerenność, niepodległość czy przestrzeganie konstytucji) i ich obrony w razie gdyby zostały one zagrożone. Drugim funkcją sprawowaną przez głowę państwa w ramach arbitrażu jest stabilizowanie, czy też moderowanie, ustroju państwowego. Nie biorąc na co dzień bezpośredniego udziału w procesie rządzenia (arbiter, nie może być bowiem stroną sporów, które potencjalnie miałyby rozstrzygać), głowa państwa jest zobowiązana czuwać nad prawidłowością funkcjonowania systemu ustrojowego. W razie wystąpienia kryzysów, w wyniku których skonstruowany przez ustrojodawcę mechanizm sprawowania władzy przestaje działać zgodnie z założeniami, co niesie ze sobą groźbę destabilizacji państwa (np. w razie długotrwałej niemożności dokonania takich czynności jak powołanie nowego rządu lub uchwalenie budżetu) głowa państwa (pozostająca niejako „w cieniu” gdy sprawy państwa idą „normalnym tokiem”) winna, w ramach swych kompetencji, podjąć działania mające przywrócić normalne funkcjonowanie organów władzy publicznej³⁷. Niewątpliwie obydwie te elementy arbitrażu są wyraźnie zaznaczone jeśli chodzi o konstytucyjną pozycję Prezydenta TRCP. Została mu bowiem powierzona ochrona naczelných wartości państwowych takich jak przestrzeganie konstytucji czy zapewnienie ciągłości państwa. W zakresie ochrony ustawy zasadniczej jego pozycja jest szczególnie gdyż jedynie on dysponu-

³⁶ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 247.

³⁷ K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce. Dualistyczna czy wieloczlónowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11–12, s. 57–58; J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 8–9 i s. 448.

je możliwością uruchomienia prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy przed jej publikacją w dzienniku urzędowym. Z kolei dbanie o ciągłość państwa nabiera szczególnego znaczenia w kontekście historii TRCP i nadal niejasnego statusu prawnomiedzynarodowego tego quasi- państwa. W kontekście powierzenia Prezydentowi TRCP dbałości o ciągłość państwa nie może dziwić iż organowi temu powierzono znaczący zakres uprawnień w zakresie obronności, w szczególności w sytuacjach szczególnego zagrożenia. Również w zakresie drugiego z opisanych kluczowych elementów wykonywania arbitrażu politycznego tj. stabilizowania ustroju politycznego rola Prezydenta TRCP jest znacząca. W razie wystąpienia kryzysu związanego z niemożnością sformowania nowego rządu, bądź też z niestabilnością układu politycznego w parlamencie, skutkującego trzykrotną dymisją rządu w ciągu jednego roku, dysponuje on możliwością zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych – które mogą pozwolić na wyłonienie stabilnej większości rządowej.

Silną legitymację Prezydenta TRCP do sprawowania urzędu, pochodzącą z wyborów powszechnych, oraz przysługujące mu kompetencje arbitrażowe można byłoby uznać za argumenty przemawiające za wnioskiem, iż Konstytucja tego państwa wprowadza pół-prezydencki system rządów, albowiem te dwa rozwiązania są wskazywane jako cechy charakterystyczne tego systemu³⁸. Jednakże kwestia zasadności wyodrębniania systemu pół-prezydenckiego jako osobnego modelu oraz katalogu jego cech charakterystycznych stanowi sporne zagadnienie w doktrynie prawa konstytucyjnego³⁹. Co więcej przeciwko tezie o funkcjonowaniu w TRCP systemu pół-prezydenckiego przemawia okoliczność, iż wszystkie bez wyjątku akty urzędowe głowy państwa wymagają kontrasygnaty premiera i właściwego ministra. Tym samym Prezydent TRCP nie może samodzielnie podejmować żadnych działań o wiążącym prawnie charakterze. Nie sposób w tym miejscu ponownie nie zaznaczyć, iż tego rodzaju regulacja czyni wielce problematyczną możliwość skutecznej realizacji przez Prezydenta TRCP kompetencji o charakterze arbitrażowym. Kompetencje te dla swej skuteczności

³⁸ J. Szymanek, *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 296–305.

³⁹ Ibidem, s. 283, 311–323; M. Bożek, *Systemy rządów*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 361–362.

wymagają bowiem możliwości swobodnego korzystania z nich przez arbitra (oczywiście przy spełnieniu określonych przesłanek warunkujących możliwość skorzystania z nich) bez ubiegania się o zgodę ze strony innego organu, który wszak (w szczególności dotyczy to rządu) może być stroną konfliktu, którego rozwiązaniu ma służyć arbitraż polityczny głowy państwa. Dlatego też, pomijając już wspomniane wyżej kontrowersje co do wyodrębniania systemu pół-prezydenckiego uważam, iż system rządów TRCP należałoby zaklasyfikować raczej jako jedną z odmian racjonalizacji modelu parlamentarnego (cechy tego modelu w postaci odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem i dualizmu egzekutywy⁴⁰ niewątpliwie w TRCP występują), albowiem jedną z form takiej racjonalizacji jest również wzmocnienie pozycji ustrojowej głowy państwa⁴¹.

W chwili obecnej trudno formułować prognozy co do przyszłości TRCP i tym samym jej kształtu ustrojowego, jednak nie wydaje się realne aby konflikt grecko- turecki na wyspie znalazł w najbliższej przyszłości definitywne rozwiązanie. Mając jednak na uwadze przebudowę systemu rządów w Turcji w stronę systemu prezydenckiego, nie można wykluczyć, iż TRCP podąży również drogą „państwa patronackiego”. Ponieważ jednak dotąd nie kopiowała ona bezwzględnie jego konstytucyjnych wzorców w zakresie pozycji ustrojowej głowy państwa nie można przyjąć za pewnik, iż uczyni to w tym przypadku. Zwłaszcza, iż omówiony na wstępie niniejszego opracowania przykład Republiki Górskiego Karabachu pokazuje, iż możliwy jest także scenariusz, w którym reformy ustrojowe państwa nieuznawanego i jego państwa patronackiego podążają w zupełnie odmiennych kierunkach.

Literatura

Countries that have recognized Kosovo as an independent state, <http://beinkosovo.com/en/countries-that-have-recognized-kosovo-as-an-independent-state>.
<http://www.constitutionnet.org/vl/item/constitution-turkish-republic-northern-cyprus>.

⁴⁰ J. Szymanek, *Legislatura i egzekutywa w prezydenckich i półprezydenckich systemach rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1, s. 119–120; M. Bożek, *Systemy rządów...*, s. 348–351.

⁴¹ J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 57; M. Bożek, *Systemy rządów...*, s. 346–347.

- Konstytucja Republiki Cypryjskiej*, tłum.: L.i P. Akritidis, wstęp: P. Osiewicz, Warszawa 2013.
- Konstytucja Łotwy*, tłum. L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Konstytucja Republiki Tureckiej*, tłum.: K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işik, K. Stanek, Ö. Emiroğlu, wstęp: T. Leżański, Warszawa 2013.
- Konstytucja Tureckiej republiki Cypru Północnego z dnia 7 maja 1985 r.*, tekst w j. angielskim dostępny na stronie: <http://www.cypnet.co.uk/ncyprus/main/polsyst/constitution>.
- Bożek M., *Systemy rządów*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- Głowacki A., *System Konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997.
- Głowacki A., *System Konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003.
- Kosienkowski M., *Quasi-Państwo w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki międzynarodowe – International relations” 2008, nr 3–4.
- Kosienkowski M., *Naddniestrzańska Republika Mołdawska. Determinanty przetrwania*, Toruń 2010.
- Krause F. (Nie)istniejące państwa, <https://poprzecinku.pl/art/nieistniejace-panstwa/174>.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008.
- Szczurowski B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016.
- Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.
- Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.
- Szymanek J., *System półprezydencki(mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Szymanek J., *Legislatywa i egzekutywa w prezydenckich i półprezydenckich systemach rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1.
- Śmigasiewicz M., *Uwarunkowania polityczne państw nieuznawanych – casus Tureckiej Republiki Cypru Północnego*, „Przegląd Geopolityczny” 2014, t. 9.
- Wojtyczek K., *Władza wykonawcza w Polsce. Dualistyczna czy wieloczołonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11–12.
- Wojtyczek K., *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Zubik M., *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.